

*Policy Brief 2018*



IE INSTITUTO DO  
ENVELHECIMENTO

# PORTUGAL E O 2018 AGEING REPORT

*Pedro Moura Ferreira*

*Amílcar Moreira*

*Alda Botelho Azevedo*

*Luís P. Manso*



# ÍNDICE

## 2-3

Introdução.

## 3-4

A projeção global da  
despesa pública associada  
ao fator etário

## 4-5

Cuidados de saúde

## 6-7

Cuidados de longa  
duração

## 7-10

Pensões

## 10

Observações finais

## 11

Bibliografia

# Portugal e o 2018 Ageing Report

O 2018 *Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*<sup>1</sup> é uma análise das projeções de longo prazo do impacto orçamental do envelhecimento da população nos Estados-membros (mais a Noruega), cobrindo o período 2016-2070, realizado pelo Comité de Política Económica nos termos do mandato concedido pelo Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN). A principal razão que o justifica é a necessidade de monitorizar a sustentabilidade das finanças públicas dos países da União Europeia (EU), pelo que o objetivo deste exercício é chamar a atenção dos governos para os desafios imediatos e futuros que se colocam às políticas públicas, tendo em conta as tendências demográficas que se observam nas sociedades europeias. Neste sentido, proporciona uma informação aprofundada e diversificada sobre as configurações orçamentais ao longo do tempo e sob diferentes pressupostos demográficos e económicos, ao mesmo tempo que permite antecipar algumas condições que irão impactar no envelhecimento populacional.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf)

**A**inda que muito marcado pela questão orçamental, ou talvez por isso mesmo, as projeções do AR proporcionam uma visão de como o envelhecimento afetará a nossa vida social, quer enquanto indivíduos quer em termos societais, identificando os potenciais desequilíbrios no longo prazo. Por esta razão, e atendendo a que o relatório não é de leitura fácil ou atraente para o grande público devido à sua natureza numérica minuciosa, entendemos que se justificaria um *policy brief* sobre as tendências (e os desafios) projetadas, apresentando-as de modo mais simplificado e destacando a posição de Portugal no conjunto dos países europeus. Com esta divulgação acreditamos contribuir para um entendimento mais realista do impacto orçamental causado pela mudança demográfica, afastando ou corrigindo visões mais alarmistas, ao mesmo tempo que se sublinham as exigências dos desafios e problemas que se enfrentam.

O AR está dividido em duas partes que contemplam os pressupostos demográficos e macroeconómicos que sustentam a projeção da despesa.

A primeira descreve os pressupostos subjacentes a um conjunto exógeno de variáveis macroeconómicas, designadamente a força de trabalho (taxas de participação, de emprego e de desemprego), a produtividade do trabalho e a taxa real de juro. A combinação das projeções destas variáveis permite o cálculo do PIB até 2070. Esta primeira parte integra também as tendências demográficas de longo prazo com base nas projeções da população do Eurostat. Há ainda outro importante pressuposto que não é de natureza económica ou demográfica mas sim política, e segundo o qual a incerteza, que rodeia qualquer projeção, é também causada no caso destas projeções pela presunção de que não há mudança de política (*«no-policy-change»*), ou seja, o futuro é apresentado como se as políticas atuais se mantivessem constantes ou inalteradas durante o período em causa (2016-2017).

Com base nas assunções desenvolvidas, a segunda parte apresenta as projeções para cinco componentes da despesa orçamental: pensões, cuidados de saúde, cuidados de longo prazo, educação e apoios ao desemprego. Os resultados deste conjunto de

projeções são também calculados de forma agregada, proporcionando uma projeção global da despesa pública associada à idade em sentido lato e em sentido restrito (que exclui a componente do desemprego). Contudo, os números que resultam das projeções são, conforme sublinha o AR, fortemente determinados pelos pressupostos subjacentes, razão pela qual são também realizadas análises de sensibilidade para verificar até que ponto as projeções da despesa pública se conformam aos principais pressupostos. Com base nestas análises, são considerados cenários alternativos ao cenário de referência (*baseline scenario*), dois dos quais assumem maior protagonismo ao longo do AR, o cenário de risco da produtividade total dos fatores (*TPF risk scenario*) e o cenário de risco do grupo de trabalho do envelhecimento (*AWG Risk scenario*).

Feita a apresentação da estrutura do AR, basta referir que os dados a seguir apresentados dizem apenas respeito à segunda parte do mesmo. Este *policy brief* começa por expor, em primeiro lugar, a projeção global da despesa pública associada ao fator etário, passando em seguida a comentar as projeções dos cuidados de saúde, dos cuidados de longa duração e das pensões, por se considerar que são estas as componentes da despesa global mais relacionadas com a questão do envelhecimento, que constitui o tópico privilegiado de análise.

## A PROJEÇÃO GLOBAL DA DESPESA PÚBLICA ASSOCIADA AO FATOR ETÁRIO

De acordo com o cenário de referência (*baseline scenario*), a despesa associada ao envelhecimento no conjunto dos países europeus representa, em 2016, 25% do PIB, e estima-se um agravamento da ordem de 1,7 p. p. no período da projeção (2016-2070). O pico do agravamento é, no entanto, atingido sensivelmente no meio do período, refletindo, por um lado, o tempo que demora a fazer-se sentir na despesa o efeito das reformas, e, por outro, o peso demográfico da população com 65 e mais anos, cujo pico é atingido, na maior parte dos países, bem antes de 2070. Deste modo, a tendência de diminuição do peso das pensões só começará a fazer-se sentir após três décadas de crescimento contínuo.

Os dados relativos a Portugal corroboram a tendência geral ainda que com números distintos. Assim, o custo total do envelhecimento manter-se-á praticamente inalterado (o agravamento estimado é de 0,1 p. p.), representando 25,5% do PIB em 2070. No entanto, verifica-se, como para a maioria dos países, um agravamento da despesa da ordem de 2 p. p. no meio do período da projeção. Mesmo considerando este

agravamento, Portugal mantém-se no grupo de países com um crescimento moderado da despesa (até 3 p. p. do PIB). Deste modo, só a partir de meados do século o país começará a registar uma redução da despesa com o envelhecimento.

Apesar de a despesa global não se alterar no final do período, isso não significa que não haja variações ao longo do mesmo período no que respeita às diferentes componentes da despesa associadas ao envelhecimento. Saúde e cuidados estão do lado do agravamento dos custos, representando, respetivamente, 2,4 e 0,9 p. p. no final do período, após uma trajetória de crescimento contínuo. Do lado do desagravamento, encontram-se as pensões, a educação e o desemprego, sendo o contributo das pensões de longe o mais importante (-2,2 p. p.), embora esta diminuição só comece a fazer-se sentir a partir de meados deste século.

O panorama da despesa com o envelhecimento também se altera se forem assumidos riscos acrescidos aos que o cenário de referência contempla.

Referindo apenas os dois cenários alternativos a que o Relatório dá mais destaque, ou seja,

- a) O cenário de risco da produtividade total dos fatores (*TPF risk scenario*): Este cenário equaciona o risco de um crescimento mais reduzido do PIB em virtude de um crescimento menos dinâmico da produtividade em relação ao cenário de base, mas mais alinhada com a taxa de crescimento registada nos últimos 20 anos (0,8%). Neste caso, o PIB crescerá na UE e nos países do euro, em média 1,1% até 2070, em vez de 1,4% como se assume no cenário de base.

---

**Os dados relativos a Portugal corroboram a tendência geral ainda que com números distintos. Assim, o custo total do envelhecimento manter-se-á praticamente inalterado (o agravamento estimado é de 0,1 p. p.), representando 25,5% do PIB em 2070. No entanto, verifica-se, como para a maioria dos países, um agravamento da despesa da ordem de 2 p. p. no meio do período da projeção.**

b) O cenário de risco do grupo de trabalho sobre o envelhecimento (*AWG risk scenario*) assume uma pressão adicional sobre a despesa nas áreas da saúde e dos cuidados induzidos por fatores não demográficos. No que respeita à saúde, admite-se a continuação parcial das tendências recentes observadas no comportamento da despesa devido, por exemplo, ao progresso tecnológico. Quanto aos cuidados de longa duração, assume-se um processo de convergência a longo prazo em termos de cobertura e de custos em direção à média europeia.

De acordo com o primeiro dos dois cenários de risco privilegiados pelo AR, o *TFP risk scenario*, que assume um crescimento mais baixo da produtividade, existe em Portugal um agravamento da despesa ao longo do período da projeção, repartida em duas fases. A primeira, até 2040, regista um aumento de 2,5 p. p., e a segunda, contemplando todo o período, de 1,1 p. p. O segundo cenário, o *AWG Risk scenario*, que contempla um agravamento dos custos com a saúde e os cuidados, prevê um crescimento uniforme da despesa em 2,8 p.p., sugerindo assim que o peso do condicionamento demográfico e dos cuidados de saúde é mais importante na evolução da despesa do que o comportamento da economia, nomeadamente o crescimento moderado da produtividade.

Apesar de ambos os cenários aumentarem a despesa associada ao envelhecimento, os acréscimos verificados no país ficam, no entanto, abaixo dos que são observados no conjunto dos países europeus, que registam 2,1 p. p. e 3,6 p. p. respetivamente, no *TFP risk scenario* e no *AWG Risk scenario* no período 2016-2070.

Devido a este crescimento mais moderado, a despesa associada ao envelhecimento em Portugal registará em 2070 um valor abaixo da média europeia, qualquer que seja o cenário considerado, quando em 2016 se situava acima da mesma (25,4 %, contra 25%).

## CUIDADOS DE SAÚDE

O cenário de referência baseia-se em duas premissas: por um lado, assume que apenas metade do tempo ganho em termos de esperança de vida é vivido de modo saudável, ou seja, sem limitações ou incapacidades severas; por outro, perspetiva uma convergência linear da elasticidade do rendimento dos gastos em cuidados de saúde (de 1,1, em 2016, para a unidade em 2070). De acordo com este cenário, a despesa em saúde na UE atingirá 7,7% do PIB no final do período, correspondendo a aumento de 0,9 p. p. relativamente a 2016. No entanto, o acréscimo das despesas nos diferentes países é muito desigual, variando entre 0,3 e 2,7 p. p.

Portugal surge próximo do limite superior do intervalo, com uma projeção de 2,4 p. p. do PIB, a que corresponde uma variação de 40% em relação ao ano de base. Em 2070, o país gastará 8,3% do PIB em cuidados de saúde (5,9% em 2016).

Esta despesa poderá ser ainda mais elevada, caso se confirmem os pressupostos do *AWG risk scenario*. Mantendo os pressupostos relativos à demografia e às condições de saúde do cenário de referência, este cenário pressupõe a continuação do impacto não demográfico das tendências atualmente observadas na despesa em cuidados de saúde, pelo que perspetiva a elasticidade dos gastos em saúde convergindo linearmente de 1,4, em 2016, para a unidade em 2070. O agravamento da despesa não relacionada com os fatores demográficos (por exemplo, a evolução da tecnologia) elevaria o total da despesa na UE para 8,4% do PIB, em 2070, um aumento de 1,6 p. p. em relação a 2016.

Portugal seguiria a mesma tendência de agravamento, atingindo, em 2017, uma despesa de 9,2%, ou seja, teria um acréscimo de 3,3 p. p. em relação ao ano de 2016. No entanto, o agravamento da despesa que resulta deste cenário parece ser menos acentuado em Portugal do que na UE. Com efeito,

### Projeção global da despesa pública associada ao fator etário

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 13-15

	Pensões			Saúde			Cuidados		
	2016	16-40	16-70	2016	16-40	16-70	2016	16-40	16-70
<b>PT</b>									
Cenário de referência	13,5	1,2	-2,2	5,9	1,6	2,4	0,5	0,4	0,9
Cenário TFP	13,5	1,7	-1,2	5,9	1,6	2,3	0,5	0,4	0,9
Cenário AWG	13,5	1,2	-2,2	5,9	2,2	3,3	0,5	0,7	2,6
<b>UE</b>									
Cenário de referência	11,2	0,8	-0,2	6,8	0,6	0,9	1,6	0,6	1,2
Cenário TFP	11,2	1,1	0,2	6,8	0,6	0,8	1,6	0,7	1,3
Cenário AWG	11,2	0,8	-0,2	6,8	1,1	1,6	1,6	1	2,7



## Projeção da despesa em cuidados de saúde – 2016-2070 (% no PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 341 e 371.

	Δ 16-70	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<b>PT</b>								
Cenário de referência	2,4	5,9	6,2	6,9	7,5	8	8,3	8,3
Cenário AWG	3,3	5,9	6,3	7,2	8,1	8,8	9,2	9,2
Cenário TFP	2,3	5,9	6,2	6,9	7,5	8	8,3	8,2
<b>UE</b>								
Cenário de referência	0,9	6,8	6,9	7,2	7,4	7,6	7,7	7,7
Cenário AWG	1,6	6,8	7	7,4	7,9	8,3	8,4	8,4
Cenário TFP	0,8	6,8	6,9	7,1	7,4	7,6	7,6	7,6

comparando a despesa nos dois cenários, Portugal registaria em relação a 2016 um aumento de 40% no cenário de referência e de 56% no cenário de risco do AWG, enquanto no conjunto da UE esses mesmos números são, respetivamente, 13% e 24%, quase duplicando o agravamento de um cenário para o outro. Em qualquer dos casos, o resultado seria sempre o agravamento significativo da despesa em saúde induzida por fatores não demográficos ou relacionados com o estado de saúde da população.

Por último, o cenário de risco da produtividade abaixo da *baseline* (TPF risk scenario), que integra sobretudo um crescimento económico mais lento do que o projetado no cenário de referência, prevê uma evolução praticamente idêntica a este último, quer para o conjunto da EU, quer para Portugal, estimando que a despesa nacional em saúde atinja também 8,2% do PIB, em 2070.

Para além das incertezas associadas aos cenários (e às projeções), todos eles, mesmo os que integram pressupostos mais

conservadores, assinalam que a despesa em saúde estará sujeita a grandes e contínuas pressões em todos ou quase todos os países europeus. Segundo os cenários considerados, a despesa em saúde em Portugal pode aumentar entre 2,4 e 3,3 p. p. Este aumento da despesa não é apenas a resultante de fatores demográficos. O estado de saúde e fatores não demográficos, como o rendimento nacional ou o progresso tecnológico, exercem também um impacto na despesa em cuidados de saúde que continuará a fazer-se sentir nas finanças públicas, mesmo quando a tendência de envelhecimento da população começar a estabilizar a partir de 2050. Deste modo, não se prevê que o financiamento público da saúde diminua, mesmo que aumente a participação da despesa privada. Seja como for, para os tempos mais próximos, o envelhecimento bem como os determinantes não demográficos da despesa em saúde continuarão a pressionar a sustentabilidade das finanças públicas, desafiando os países europeus a incrementar a eficiência e a qualidade dos seus sistemas de saúde.

Educação			Despesa em sentido restrito			Desemprego			Total da despesa		
2016	16-40	16-70	2016	16-40	16-70	2016	16-40	16-70	2016	16-40	16-70
4,5	-1	-0,6	24,5	2,2	0,4	0,9	-0,3	-0,3	25,4	2	0,1
4,5	-1	-0,6	24,5	2,7	1,4	0,9	-0,3	-0,3	25,4	2,5	1,1
4,5	-1	-0,6	24,5	3,1	3,1	0,9	-0,3	-0,3	25,4	2,8	2,8
4,5	-0,1	0	24,1	2	1,8	0,8	-0,2	-0,2	25	1,8	1,7
4,5	-0,1	0	24,1	2,3	2,3	0,8	-0,2	-0,2	25	2,1	2,1
4,5	-0,1	0	24,1	2,8	4,1	0,8	-0,2	-0,2	25	2,7	3,6

## CUIDADOS DE LONGA DURAÇÃO

Por cuidados de longa duração entende-se o conjunto de serviços requeridos por pessoas que experimentam dificuldades em termos de capacidade funcional (seja física ou mental) e que, em consequência desta incapacidade, estão dependentes da ajuda de outros durante longos períodos para a realização das atividades básicas ou funcionais da vida diária.

Partindo desta definição, o cenário de referência (AWG *baseline scenario*) sustenta que a despesa em cuidados de longa duração é causada pela evolução da estrutura demográfica e por uma evolução moderadamente positiva nas condições de saúde (ausência de limitações ou incapacidades severas). Deste modo, concilia pressupostos de natureza «demográfica» e de «envelhecimento ativo», razão pela qual assume como saudáveis apenas metade dos ganhos expectáveis da esperança de vida.

Em Portugal, as projeções entre 2016 e 2070 implicam uma subida de 0,9 p. p., ou seja, a despesa pública em cuidados de longa duração passa de 0,5% para 1,4% do PIB, no final do período em causa. A média europeia regista também uma subida ainda mais significativa de 1,6% para 2,7% (uma diferença de 1,2 p. p.). Deste modo, em termos de percentagem no PIB, os gastos nacionais em cuidados de longa duração estão abaixo da média europeia, quer no ano de referência, quer em

2070, apesar de o esforço de Portugal ser superior ao realizado pelo conjunto dos países europeus, em grande parte resultante, como se refere no AR, da projetada expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI).

Considerando agora as projeções dos dois cenários alternativos, verifica-se que o cenário de produtividade mais baixa (TFP *risk scenario*) regista uma evolução praticamente idêntica ao do cenário de referência.

Quanto ao cenário de risco do AWG, partindo do mesmo pressuposto do cenário de referência de que apenas metade dos ganhos na esperança de vida são saudáveis, integra também outros custos além dos que resultam da demografia e das condições de saúde, assumindo uma tendência de convergência dos custos totais médios e da cobertura das pessoas dependentes com a média europeia por parte dos países que estão abaixo da mesma, como é o caso de Portugal. As projeções assinalam, em termos europeus, um aumento da despesa em 2,7 p.p. e para Portugal um valor quase igual (2,6 p. p.). Neste cenário, os cuidados de longa duração representam 3,2% do PIB nacional em 2070.

A projeção da despesa em cuidados de longa duração depende de dois fatores: a) por um lado, do envelhecimento da população que, se não for acompanhado pela melhoria do

### Projeção da despesa em cuidados de longa duração – 2016-2070 (% no PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 341 e 371.

	Δ 16-70	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<b>PT</b>								
Cenário de referência	0,9	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,4	1,4
Cenário AWG	2,6	0,5	0,6	0,9	1,2	1,8	2,4	3,2
Cenário TFP	0,9	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,3	1,4
<b>EU</b>								
Cenário de referência	1,2	1,6	1,7	1,9	2,2	2,5	2,7	2,7
Cenário AWG	2,7	1,6	1,7	2,1	2,6	3,2	3,8	4,3
Cenário TFP	1,3	1,6	1,7	1,9	2,3	2,6	2,8	2,9

estado de saúde, conduz a um aumento do número de idosos dependentes e das necessidades de cuidados; b) por outro, da disponibilidade de cuidadores informais, na medida em que a sua redução implicará o recurso aos cuidados formais, colocando mais pressão sobre a despesa pública.

O envelhecimento afeta os cuidados de longa duração através do aumento do número de dependentes. Mais do que a idade, é o peso demográfico dos mais velhos que coloca pressão

nos gastos. Os dependentes idosos não gastam mais do que os dependentes de outros grupos etários. São simplesmente mais numerosos. Neste sentido, as necessidades de cuidados de longa duração não resultam diretamente do envelhecimento em si mesmo; elas resultam da existência de pessoas dependentes dos outros em virtude de limitações, doença ou fragilidade. A dependência não é equivalente a incapacidades ou limitações funcionais, na medida em que estas podem

não tornar a pessoa incapaz de realizar atividades básicas ou funcionais da vida diária sem recorrer a ajuda dos outros. Consequentemente, só quando as incapacidades ou limitações funcionais se transformam em dependência é que implicam o recurso aos cuidados de longa duração. Se a taxa de dependência para cada grupo etário for constante, o envelhecimento da população fará aumentar o número de pessoas idosas, ampliando também o número de pessoas dependentes.

Quanto à questão da disponibilidade de cuidadores refira-se, em primeiro lugar, a ampla proporção de cuidados de longa duração que são atualmente, na UE, proporcionados por cuidadores informais, como familiares ou amigos – principalmente o cônjuge (na maioria dos casos, a mulher) e os filhos. Em segundo, é necessário ter presente que a disponibilização futura de cuidados informais está dependente do número potencial de cuidadores informais e da sua propensão para proporcionar cuidados. No entanto, mesmo que haja um aumento do número potencial de cuidadores informais acima de 65 anos, a sua propensão para disponibilizar cuidados tenderá a diminuir não só devido a uma participação mais intensa no mercado de trabalho, em particular por parte das mulheres, mas também porque os potenciais cuidadores estarão, também eles, mais velhos e frágeis, em muitos casos em

consequência dos cuidados que prestam. Com efeito, a prestação de cuidados em idades avançadas poderá ter um impacto negativo na saúde do próprio cuidador, reduzindo a sua capacidade para prestar cuidados ou para participar no mercado de trabalho.

Deste modo, as necessidades crescentes obrigam a uma resposta mais eficiente por parte do sistema de cuidados de longa duração, que poderá passar, entre outras, por medidas como: a melhoria da governança; a identificação dos que mais precisam e que menos condições têm de poder pagá-los; assegurar a disponibilidade de cuidadores; e apoiar os cuidados informais, bem como promover a saúde e a reabilitação.

**O perfil da evolução da despesa em pensões conhece duas fases: uma de crescimento até 2040 e outra de inversão da tendência a partir deste ano. Refira-se ainda que a despesa em 2070 é inferior, em termos de percentagem do PIB, à do ano-base (2016).**

## PENSÕES

Segundo o AR, a despesa pública com pensões crescerá 0,8 p.p. do produto europeu entre 2016 e 2040 (ver quadro n.º 1), representando neste último ano 12% do PIB. A partir daí dá lugar a uma trajetória descendente com uma queda de 1 p. p. até 2070 e um valor de 11% do PIB.

Portugal faz parte de um grupo de doze países que registarão uma redução da despesa em pensões, ocupando a quinta posição. Durante o período da previsão, essa redução é da ordem de -2,2 p. p., ou seja, representando, em 2070, 11,4% do PIB. Esta trajetória descendente, porém, não invalida que

o país siga a tendência europeia de aumento da despesa até 2040. Com efeito, entre 2016 e 2040, estima-se um aumento da ordem de 1,2 p. p. passando de 13,5% para 14,7% do PIB. Este agravamento prolonga a tendência observada no curto período precedente, entre 2003 e 2016, em que a despesa aumentou 2,7 p. p. Em síntese, o perfil da evolução da despesa em pensões conhece duas fases: uma de crescimento até 2040 e outra de inversão da tendência a partir deste ano. Refira-se ainda que a despesa em 2070 é inferior, em termos de percentagem do PIB, à do ano-base (2016).

### Projeção da despesa com pensões públicas – 2016-2070 (% no PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 340 e 370.

	$\Delta$ 16-70	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<b>Pensões públicas PT</b>	-2,2	13,5	13,6	14,3	14,7	13,7	12	11,4
<b>Pensões públicas UE</b>	0,2	11,2	11,1	11,6	12	11,7	11,3	11

Na base destas projeções encontra-se o efeito combinado de quatro variáveis: O efeito do índice de dependência (*the dependency ratio effect*), ou seja a relação entre a população com 65 e mais anos e a população ativa (20-64); o efeito da taxa de cobertura (*the coverage ratio effect*), ou seja, o número de pensionistas em relação à população com 65 e mais anos; o efeito do rácio de benefício (*the benefit ratio effect*), isto é, a relação entre a pensão média e o salário médio; e, por último, o efeito o mercado de trabalho na despesa em pensões (*the labour market effect*). Este último efeito comporta três componentes: a) o efeito da taxa de emprego (*the employment rate effect*) – a relação entre a população de 20-64 e a população ativa de 20-64 anos; b) o efeito da intensidade do trabalho (*the labour intensity effect*) – a relação entre a população ativa (*working people*) 20-64 anos e as horas de trabalho 20-64 anos; c) o efeito do prolongamento da vida ativa (*the career prolongation effect*) – a relação entre as horas de trabalho da população de 20-64 anos e as horas trabalhadas da população de 20-74 anos.

O fator demográfico que está subjacente ao efeito do índice de dependência (uma medida do envelhecimento da população) é praticamente o único responsável pelo agravamento da despesa com pensões. O seu impacto é positivo e muito significativo para todos os países, contribuindo com 6,45 p. p. do PIB europeu. Países com um elevado índice de dependência, como Portugal, registam um aumento de dois dígitos na despesa com pensões. O peso demográfico agrava a despesa nacional na ordem de 10,9 p. p., bem acima da média europeia, ainda que esse impacto não seja uniforme ao longo do período da projeção. O índice de dependência aumenta à medida que a geração *baby-boom* passa à reforma entre 2016 e 2030, acentuando o peso da despesa com pensões (4,5 p. p.) Nas duas décadas seguintes, o impacto demográfico continua a sentir-se significativamente e só abranda a partir da segunda metade do século. Na década de 2050-2060 a contribuição do índice de dependência é ligeiramente negativa (-0,1 p. p.) e na década seguinte positiva (0,4), mas longe dos valores da primeira metade do período da projeção (até 2050).

#### Contribuição do efeito do índice de dependência (*Dependency ratio effect*) na alteração da despesa com pensões públicas (p. p. do PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 79.

	2016-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2016-70
PT	1,2	3,3	3,7	2,4	-0,1	0,4	10,9
UE	0,9	2,5	2,0	0,9	0,3	-0,1	6,5

Apesar do agravamento que decorre do índice de dependência, o aumento da despesa é, no entanto, compensado pelas contribuições em sentido inverso da taxa de cobertura, do rácio de benefício e do efeito de mercado de trabalho.

Considerando o conjunto dos países europeus, o efeito combinado destas três componentes anula o impacto do fator demográfico, em particular a taxa de cobertura (-2,1 p.p.) e o rácio de benefício (-3,3 p.p.).

Para os países em que existe uma relação entre a idade legal de reforma e a esperança de vida, como em Portugal, o número de pensionistas tenderá a crescer menos do que a população com mais de 65 anos, baixando a taxa de cobertura devido a uma idade mais tardia de acesso à pensão. Não se

estranha, por conseguinte, que o efeito da taxa de cobertura seja mais acentuado em Portugal (-3,3 p. p.) do que no conjunto dos países europeus.

Na medida em que a taxa estabelece uma relação entre o número de pensionistas e a população com mais de 65 anos, permite dar uma ideia da quantidade de pessoas com menos de 65 anos que beneficiam de uma pensão. As medidas que visam prolongar a vida ativa, seja através da idade legal de reforma ou de bonificações, reduzem a taxa de cobertura. No período da projeção, Portugal passa de um índice de 126, em 2016, para 98,6, em 2070, a que corresponde uma redução de 27,3 p. p., ou seja, no final do período em Portugal o número de pensionistas é inferior ao da população com mais de 65 anos.



### Taxa de cobertura (*coverage ratio*) (relação entre o número de pensionistas e a população + 65 em %)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 80.

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2016-70
PT	126,0	119,6	108,9	103,7	101,5	100,6	98,6	-27,3
UE	129,8	124,2	114,5	110,3	108,2	107,1	107,0	-22,8

### Contribuição do efeito da taxa de cobertura (*coverage ratio effect*) na alteração da despesa com pensões públicas (p. p. do PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 80.

	2016-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2016-70
PT	-0,7	-1,3	-0,7	-0,3	-0,1	-0,2	-3,3
UE	-0,5	-0,9	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	-2,1

O impacto mais importante vem, no entanto, do rácio de benefício, que expressa a relação entre o rendimento médio da pensão e o salário médio. Um rácio mais baixo reflete a menor generosidade do sistema em consequência de reformas que alteram os direitos e as condições para aceder aos benefícios de uma pensão completa. Portugal surge com uma das mais elevadas contribuições negativas, nada mais do que -7,1 p. p. contra -3,3 da média europeia, ou seja, é um dos países em que a diferença entre a pensão média e o salário médio mais aumenta devido ao crescimento mais lento das pensões. O efeito é sentido entre a década 30 e 60, atingindo o pico na década 2040-2050 (-2,7 p. p.).

As reformas implementadas ao longo da última década para reforçar a sustentabilidade financeira da segurança social conduzem a uma redução do rácio de benefício (the benefit ratio) ao longo do período em análise. Para a UE como um todo é expectável uma redução em torno de -11 p. p. Para Portugal a redução é bem mais significativa e uma das mais elevadas (-23,5 p.p.), decorrente essencialmente da aplicação dos mecanismos de indexação das pensões. Assim, o rácio de benefício cai de 57,5% em 2016 para 34%, em 2070, mas, mesmo assim, Portugal consegue apresentar neste último ano um rácio superior à média europeia (32,9%).

### Contribuição do efeito do rácio de benefício (*benefit ratio effect*) na alteração da despesa com pensões públicas (p. p. do PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 81.

	2016-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2016-70
PT	0,1	-0,3	-1,7	-2,7	-1,8	-0,6	-7,1
UE	-0,2	-0,6	-0,9	-0,9	-0,5	-0,2	-3,3

## Rácio de benefício (*benefit ratio*) das pensões públicas: 2016 e 2070 (em %)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 82.

	2016	2070	Diferença p.p.
PT	57,5	34,0	-23,5
UE	43,5	32,9	-10,6

As contribuições negativas quer da taxa de cobertura quer do rácio de benefício refletem a implementação da reforma do sistema de pensões. Medidas como o aumento da idade legal de reforma, a introdução de restrições como o fator de sustentabilidade ou a menor generosidade dos benefícios e das regras de indexação afetam evidentemente o comportamento destas duas variáveis.

No que respeita ao efeito do mercado de trabalho, importa referir que este se manifesta por meio da taxa de emprego e na duração das carreiras. O seu impacto não é tão considerável comparativamente aos outros dois fatores referidos, mas, mesmo assim, para Portugal, está longe de ser negligenciável, apresentando uma das contribuições mais significativas (-1,9 p. p.) para a redução da despesa no conjunto dos países europeus (-1,0 p. p.), devido em parte ao forte declínio do

desemprego. O efeito do mercado de trabalho na redução do custo das pensões é particularmente sentido nas primeiras décadas (2016-2040) do período coberto pela projeção.

A evolução descrita decorre dos pressupostos assumidos no cenário central. Outros pressupostos levariam a outros números. De um modo geral, o AR assinala que um dos fatores que mais impacto teriam na redução da despesa é a existência de um mecanismo de ajustamento entre a idade de reforma e a esperança de vida. Dois fatores que merecem ainda consideração são os valores mais baixos da fecundidade e da produtividade do que os assumidos no cenário central. Do lado oposto, as contribuições mais positivas advêm principalmente do crescimento mais forte da produtividade e da decisão política de associar a idade de reforma à esperança de vida, excetuando neste último caso os países, como Portugal, que já a assumiram.

## Contribuição do efeito do mercado de trabalho (*labour market effect*) na alteração da despesa com pensões públicas (p. p. do PIB)

Fonte: *The 2018 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, pp. 81.

	2016-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2016-70
PT	-0,4	-0,8	-0,5	-0,2	0,3	-0,2	-1,9
UE	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,0	-1,0

As projeções mostram que existe em todas elas pressão sobre a despesa, ainda que a situação pareça mais controlada no que diz respeito às pensões, sobretudo a partir de meados do século, do que em relação aos cuidados de saúde e aos de longa duração que não mostram qualquer sinal de inflexão de tendência ou de estabilização ao longo do período em análise

## Observações finais

Os dados apresentados suscitam três observações.

A primeira tem a ver com o impacto do envelhecimento na despesa pública. Este é aliás o objetivo central das projeções realizadas pelo AR no sentido de contribuir para a monitorização da mesma. Partindo de assunções demográficas e económicas admitidas como mais prováveis e presumindo a invariância das políticas, o quadro a que se chega no final do período a que as projeções dizem respeito não se afasta muito do ano de referência. Há, apesar de tudo, um agravamento da despesa, que é consideravelmente mais acentuado no conjunto dos países europeus do que em Portugal considerado isoladamente. O país consegue mesmo manter-se, em 2070, abaixo da média europeia, algo que não ocorre no início do período. Obviamente, este resultado decorre das premissas do cenário central. Ponderando outros riscos, o impacto na despesa é bastante mais significativo, embora, para os mesmos riscos, o aumento da despesa em Portugal continuasse abaixo da média europeia.

A segunda observação remete para as diferentes componentes da despesa associada ao fator etário. No âmbito deste *policy brief*, voltado para a problemática do envelhecimento, privilegiam-se as três componentes com ele mais relacionadas, ou seja, os cuidados de saúde, os cuidados de longa duração e as pensões. As projeções mostram que existe em todas elas pressão sobre a despesa, ainda que a situação pareça mais controlada no que diz respeito às pensões, sobretudo a partir de meados do século, do que em relação às outras duas componentes que não mostram qualquer sinal de inflexão de tendência ou de estabilização ao longo do período em análise.

A última observação assinala outra importante contribuição do AR no sentido de chamar a atenção para os fatores que mais impacto exercem no comportamento das diferentes componentes da despesa associada ao envelhecimento. Muito claramente destaca também a importância dos fatores não demográficos, como as tendências tecnológicas no domínio da saúde, ou a produtividade na área económica, ou o impacto das políticas públicas no âmbito dos cuidados de longa duração. O comportamento destes fatores pode ajudar a absorver mais despesa sem que esta aumente em termos de PIB ou, pelo contrário, caso tenham um desempenho negativo, ou seja, abaixo das premissas desenhadas no cenário de referência, o resultado traduzir-se-á no aumento dos gastos. A identificação destes fatores é um aspeto crítico para as políticas públicas que direta ou indiretamente respondem à questão do envelhecimento da população. Não deixa de ser uma advertência para o país o facto de o AR assinalar a fecundidade como um dos fatores, neste caso demográfico, que mais impactam no comportamento da despesa.

Apesar da incerteza associada a um exercício de tão longo prazo, as projeções descritas destacam tendências e sublinham a importância de continuar a acompanhá-las através da sua monitorização e da sua correção. Os próximos ARs permitirão ou não corroborá-las.

## Instituto do Envelhecimento / Observatório ICS

O Instituto do Envelhecimento / Observatório ICS é um programa de investigação e de promoção pública da problemática do envelhecimento sociodemográfico em Portugal, que herda e prolonga a atividade e os objetivos do Instituto do Envelhecimento da Universidade de Lisboa - criado por iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) em 2010, que financiou o seu lançamento como unidade de investigação da Universidade de Lisboa.

Tem por objetivo primordial a investigação científica no quadro interdisciplinar das ciências sociais e das ciências da saúde, tendo também interesse no desenvolvimento de estudos de avaliação das políticas públicas relacionadas com o envelhecimento da população.

Adicionalmente, o Instituto do Envelhecimento / Observatório do ICS visa incentivar a formação científica em estudos sobre o envelhecimento, designadamente ao nível da pós-graduação, bem como a promoção e a organização de atividades de comunicação científica e de abertura à sociedade.

*Saiba mais em*

[www.ienvelhecimento.ulisboa.pt](http://www.ienvelhecimento.ulisboa.pt)

ISBN: 978-972-671-523-8